

歴史都市防災論文集 Vol. 4 (2010年7月)

文化遺産保護と紛争に関する国際規範形成の歴史

History of the Development of International Legal Instruments
relating to Cultural Heritage Protection and Armed Conflicts

高橋暁¹、益田兼房²、

Akatsuki Takahashi, Kanefusa Masuda

¹ユネスコアピア事務所 文化担当官

Programme Specialist for Culture, UNESCO Apia Office

²立命館大学 歴史都市防災研究センター教授

Professor, Research Centre for Disaster Mitigation of Urban Cultural Heritage of Ritsumeikan University

This paper summarizes a history of the development of international legal instruments relating to cultural heritage protection and armed conflicts since the late 19th century within the framework of the advancement of international humanitarian law. The paper also examines the contributions of the other Conventions of UNESCO to this area, as well as the role played by international non-governmental organisations in the field of culture. By doing so, the paper aims at placing the adoption of the 2nd Protocol of the 1954 Hague Convention in the context of the advancement of international law.

Key Words : *Hague Convention, International Humanitarian Law, ICRC, ICOMOS, Blue Shield, UNESCO*

1. はじめに

文化遺産の防災において、戦争や紛争等の人為的災害は自然災害を超えるものがあり、その対策は極めて重要である。世界中で多数の歴史都市を焼失させた第二次世界大戦は、兵器の発達が大量の文化遺産を瞬時に破壊しうることを示した点で、深刻な反省を国際社会にもたらした。本論文は、武力紛争から文化遺産を保護するための国際的な規範が、近代においていかに形成されてきたかを解明しようとするものである。

大戦直後に設立された国際連合教育文化科学機関(以下「ユネスコ」)は、「平和の砦を心の中に築こう」と憲章に謳い、文化の分野を担当する唯一の国連専門機関として、世界の文化多様性保護のための国際的な様々な枠組みを提供してきた¹⁾。ユネスコが1954年に採択した「武力紛争の際の文化財の保護に関する条約」(以下「ハーグ条約」)とその議定書は、紛争時における文化財の破壊や略奪の防止、平時における予防、被占領地域からの文化財流出防止に関する措置などを定めた、初めての普遍的な国際条約である。

日本も敗戦時、1945年8月原爆投下までの約5ヶ月間で北海道から沖縄に至る歴史都市のほとんどを爆撃され、206棟の国宝建造物(当時)が焼失指定解除されたが、この被害規模は明治以来現在に至るまでの110年余の火災事故等による文化財指定解除総数の5倍に匹敵する。この惨禍を背景に、日本政府はハーグ条約及び議定書の作成に参加し、1954年に条約及び議定書にも署名した。しかし冷戦体制下、朝鮮戦争の勃発もあり、国内ではハーグ条約批准を契機に文化財が集中する京都や奈良を戦時に中立地帯となる「非武装都市」にしようという市民運動が盛り上がり、国内実施法が検討されたが、その後未批准の状態が続いていた。冷戦終了後、1999年に同条約第二議定書が採択され、ハーグ条約の実効性を高める改善点がみられたこと、1990年代以降の条約締約国増加による国際的関心の高まりを受けて、日本政府は、2007年に「武力紛争の際の文化財の保護に関する法律」(平成19年法律32号)を制定し、2007年9月にハーグ条約及びそ

の二つの議定書を批准した。紛争や戦争といった人為的災害から文化遺産を保護する対策の、現時点での到達点といえる、ユネスコ・ハーグ条約第二議定書は、2010 年から本格的な運用に入る段階を迎えている。

このような最近の状況を踏まえ、筆者は前稿^{2),3)}で以下の点を明らかにした。即ち、ハーグ条約は 20 世紀後半におきた紛争時における文化遺産保護に直面しその普遍性と実効性が問われたが、ハーグ条約の後に採択された「文化財の不法な輸入、輸出及び所有権移転の禁止及び防止する手段に関する条約」（以下「文化財不法輸出入等禁止条約」）、「世界の文化遺産及び自然遺産保護に関する条約」（以下「世界遺産条約」）等から影響を受け、理念・法制面での連携と実際面での統合的運用を図ることによって、紛争と文化遺産保護救済に一定の成果を上げてきたこと²⁾、さらに、ハーグ条約第二議定書の政府間委員会によって 2006 年から 2009 年にかけて作成された第二議定書運用指針が、第二議定書による強化保護、平時における準備手段、国際支援といった改善点を実際の運用に生かすために新しい措置を講じたことを明らかにした³⁾。

本稿では、さらに視野を広げて、(1)19 世紀後半からの紛争と文化遺産に関する国際規範の歴史を整理し（表 1 参照）、(2)ハーグ条約と同第二議定書を、他の国際法や文化遺産に関するユネスコ諸条約との関連という新しい観点から考察し、国際法の発展の大きな流れの中での位置を把握することを目的とする。

関連する主要な既往研究としては、河野⁴⁾、可児⁵⁾、平賀・斉藤⁶⁾、藤岡・平賀・斉藤⁷⁾、坂本⁸⁾が、それぞれ、文化国際協力の歴史、第二議定書作成・成立の経緯、日本の取り組み、条約の運用手法、ブルーシールドについて、個々に考察をしている。海外の既往研究の中では、紛争の際の文化遺産保護の歴史は、ユネスコの委託を受けて 90 年代にハーグ条約の評価報告書を作成したボイヤン⁹⁾による著作に詳しい。フランチオーニ¹⁰⁾、オキーフ¹¹⁾、トマン¹²⁾は、文化遺産に関するユネスコ諸条約の概念と対象範囲の変遷、国際人道法との関連、条文の解釈を、それぞれの立場から個別に論じている。本論文では、これら既往研究を踏まえつつ、武力紛争時の文化遺産保護の国際規範形成の全体像を把握し、さらに最新の情報に基づく考察を進めて、非政府間組織の国際法規形成活動にも焦点を当てるものである。なお、本稿に関連する基礎的なデータである、憲章、宣言、条約等の国際法規や会議資料は、全てオンラインで公開されている。

2. 世界大戦と武力紛争時の文化遺産保護のためのハーグ条約の成立

本章では、紛争と文化遺産に関する国際規範形成の歴史を整理することを目的として、19 世紀後半から第一次世界大戦を経て、第二次大戦開始前までの時期に見られた国際規範の法典化、第二次世界大戦中の文化遺産の被災、及び戦後復興の過程での、国際機関・国際非政府機関の国際法規関連の活動を考察する。

紛争自体を規制するための慣習法は、長い時間をかけて形成されてきたが、紛争時の文化や人道に関しては、アメリカ南北戦争の際にリンカーン大統領が発したリエバーコード（1863 年）が、宗教や慈善及び教育、芸術及び科学に関連する建物、歴史的記念物、芸術及び科学に関する作品の保護を規定しているのが、早い事例となる。それは、「陸戦の法規と慣例に関する条約とその付属書」（1899 年及び 1907 年ハーグ条約）に引き継がれていった。条約付属書第 25 条は、「防守されていない都市、集落、住宅、建物は、いかなる手段を持ってしても、これを攻撃、砲撃することを禁じる」とし、第 27 条は「軍事目的に使用されていない限り、宗教、技芸、学術、慈善に用いられる建物、歴史上の記念建造物、病院、負傷者の収容所に対し、なるべく損害を与えないよう、必要な一切の手段を取らなければならない」としている。さらに第 28 条は「都市もしくは地域を突撃によって奪取した場合といえども略奪を禁ずる」ことを定めている。即ち、第 25 条は無防備都市の、そして、第 27・28 条はユネスコのハーグ条約の原則を提供していることがわかる。

他方、リエバーコードが採択された 1863 年に、後に「赤十字国際委員会」（以下「ICRC」）に発展する「5 人委員会」がジュネーブに設立され、翌 1864 年、「赤十字条約」が採択されている。赤十字条約は、紛争被害者の保護を初めて法典化した多国間条約であり、敵味方の区別なく負傷者や病人に対する手当を義務とし、それらに携わる人々の中立性を規定しており、国際人道法の基礎をなす条約とされている。

このような国際法の規定にも関わらず、第一次世界大戦（1914 年－1918 年）では、多くの人命が失われるとともに、歴史的建造物や都市が破壊された。このことは、紛争時の文化遺産保護の必要性を人々に痛感させる大きな要因となり、特に、オランダ考古学界とイタリア政府は、国際法規による文化遺産保護に関する具体的な提案を行った⁶⁾。第一次世界大戦後に設立された国際連盟（1920 年）の中に、英仏両政府の提案によって、国際文化協力の審議機関として国際知的協力委員会（ICIC）が設置され（1921 年）、その実施機関として、ユネスコの前身とされる国際知的協力機関（IIIC）がパリに設立された。

1920年代には、ヨーロッパにおいて、民間レベルで文化の各分野での専門家間の協力促進を目的とする組織が設立された。現在の「国際博物館連盟」（以下「ICOM」）の前身である「国際博物館事務所」（以下「IMO」とする）（1926年）、「国際図書館連盟」（以下「IFLA」）（1927年）等である。

1930年代になると、アメリカ大陸では、汎アメリカ条約であるワシントン条約（レーリヒ条約）（1935年）が採択され、ヨーロッパでは、IMOが、不法移転した文化財の返還や武力紛争時における文化財の保護に関する国際文書の作成を開始した。条約草案は国際連盟に提出されたが（1938年）、採択に至る前に第二次世界大戦が勃発し、作業は中断した。また ICRC は、町や都市を非武装化することによって市民や歴史的記念物を保護を促進することを目的とする「開放都市運動」（Open Town and City）を推進した¹¹⁾。

第二次世界大戦中、ブラッセル、パリ、ベオグラード、マニラ、アテネ等が、市民や文化遺産の破壊を防ぐ目的で、無防備都市宣言を発した。しかし大戦中は、多くの人命が失われるとともに、文化遺産や歴史都市が破壊され、戦場となったヨーロッパ戦線では、ナチス・ドイツによる占領地における芸術品の略奪が起こった。連合国は、この問題に対応するため、占領地における芸術品の略奪や、一見合法的にみえる強制的売買を含む財や権利の移転や取引を無効とし、戦後の美術品返還を確保するための「占領地域における略奪行為に対する連合国宣言」（1943年）を発した。なお、ナチス・ドイツが第二次世界大戦中にユダヤ人から略奪した文化財の所有者の確認、所有者やその遺族への返還及び補償に関しては、戦後、ベルギーやフランスなどで作品の回復に関する委員会が設立され、返還活動を支援した。冷戦後の90年代には、東欧等でこの問題に対する関心が高まり、ユネスコにおいて関連する宣言案が作成されたが、それは留意されるに留められている¹³⁾。また、第二次大戦に関するニュルンベルグ裁判では、ナチス・ドイツのローゼンベルグ等が、戦時中のユダヤ人に属する歴史的文書や芸術品の略奪によって、有罪の判決を受けている。

第二次世界大戦後採択されたユネスコ憲章（1945年）は、ユネスコに対して、世界の文化遺産である図書、芸術作品並びに歴史・科学の記念物の保存・保護を確保し、かつ、関係諸国民に対して必要な条約を勧告する権限を与えている。戦後、ユネスコは、中断されていた文化遺産保護に関する専門家会議を開催し⁶⁾、その勧告をふまえて、第4回総会（1949年）で「博物館、図書館、文書館に保存されている全ての文化的価値のある物を武力紛争から保護するための決議」を採択した。これらの努力が、1954年の武力紛争時の文化遺産保護の最初の包括的な国際規範、ハーグ条約とその第一議定書に結実することとなった。

ハーグ条約は、その前文において「一人一人が世界の文化に貢献するという見地から、文化財に対する攻撃は、文化財が、どの人民に属するかには関わりなく、全人類の文化遺産に対する被害である」と述べている。ハーグ条約は、締約国が平時においてあらかじめ適当な措置をとること、そして、武力紛争の際には文化財を尊重することを定め、また、第一議定書は、締約国に対して、占領下にある文化財の保護、武力紛争時に被占領地域から他国に流出した文化財に関する輸入規制などの措置、輸入されてしまった場合の返還を義務付けており、それまでの歴史を見れば、武力紛争時の文化財保護に関する初めての普遍的な国際条約であることが判明する。ハーグ条約は、その名称から武力紛争時のみを対象としていると思われるが、平時における文化財保護のための措置が必要であることや（第3条）、文化財にブルーシールドと呼ばれる青と白を用いた盾の形をした特殊標章を付ける予防措置も規定している（第16・17条）。ハーグ条約第8条の定める特別保護（Special Protection）に関しては、工業地区または重要な軍事目標から「適当と定める距離」にあること、軍事目的に使用されていないこと等の要件がある。現在の時点で特別保護リストは、バチカン市全体（1960年登録）、ドイツの文化財避難施設（1978年登録）、オランダの文化財避難施設3ヶ所（1969年に登録された6箇所のうち3ヶ所がオランダ政府の要請によって1994年に登録解除を受けた）の計5ヶ所が登録されている。特別保護を付与される文化遺産の数が増えなかった理由は、軍事目標からの適当な距離の定義のあいまいさ、特別保護による意図的な攻撃の増加に対する危惧、締約国間の合意の必要性等とされている。「ハーグ条約」は、平和時及び戦線布告がなされた戦争、その他締約国間の武力紛争に適用される（第18条）が、非国際的紛争が締約国内で起きた場合でも、条約の文化財の尊重に関する規定が適用される（19条）。さらに、ハーグ条約は、紛争当事国の利益の保護について責任を有する利益保護国の協力を得て適用するとし（第21条）、施行規則は、国際的な名簿の中から選定される、一種の中立的な調停官ともいえる「文化財管理官」の任命を規定している（施行規則第4条）。また、その施行規則は、紛争時の文化財の国内・国外への輸送についても詳細に規定し、文化財の運搬時に目的地まで同行する「査察官」に関する規定さえみられる（施行規則第17条）。第二次世界大戦中の博物館の文化財の地方への疎開や、非合法的な所有権の移転に伴う文化財運搬が、いかに大規模で重要な問題であったかが判明する。

非政府レベルでは、ICRC は、ハーグ条約の起草にも参加し、採択後はユネスコと協力して、条約普及のための地域セミナーを開催するなど、活発な役割を果たしてきた¹⁴⁾。また、ユネスコの支援を受けて ICOM (1946 年) や「国際文書館評議会」(以下「ICA」) が設立されている(1948 年)。その後、ユネスコは、このような国際的な非政府組織との正式な関係を樹立し、ユネスコの活動全般において、非政府組織とのパートナーシップを強化してきたことがわかる。

他方、第二次世界大戦後、国際連合は「ジュネーブ諸条約」と呼ばれる四つの条約を採択した(1949 年)。「ジュネーブ諸条約」は、前述した 19 世後半からの「赤十字条約」を集大成したものである。第二次世界大戦の教訓も取り入れて、戦時における文民保護に関する第四条約が付け加えられた。第四条約は、武力紛争が生じた場合に、傷者、病者、難船者及び捕虜、これらの者の救済にあたる衛生要員及び宗教要員並びに文民を保護することによって、武力紛争による被害をできる限り軽減することを目的としている。

以上の整理から、二つの世界大戦は、多くの文民犠牲者をもたらしたのみならず、特にヨーロッパ戦線においては歴史都市の破壊や文化財の大規模な不法移転がおり、このような悲劇に対する反省を背景に、戦後の復興過程で、ハーグ条約やジュネーブ諸条約の作成・採択に至る、その歴史的形成過程が判明する。

3. ハーグ条約に関連するユネスコ諸条約等の形成

本章では、上記のようなハーグ条約及び同第一議定書採択に至る取り組みを受けて、それ以外の、ユネスコの文化遺産に関連する他の国際条約における、紛争との関連での保護政策の形成状況を明らかにしようとする。考察にあたっては、世界遺産条約の諮問機関である、非政府組織の法規活動にも焦点をあてる。

1960 年代になると、ユネスコは「文化財の不法な輸出、輸入及び所有権移転の禁止及び防止する手段に関する勧告」を採択し(1964 年)、文化財の不法移転を、その原産国の文化を貧困化させる主要原因の一つと位置付けた。そして平時の文化財の移転に関して適用される「文化財不法輸出入等禁止条約」を採択した(1970 年)。この条約の締約国は、文化財を保護する法律を制定し、自国内の文化財の目録を作成する義務を負う。さらに締約国は、締約国の領域内に所在する博物館、公共の記念物・工作物(宗教的なものであるかないかを問わない)、その他これらに類する施設から盗まれた文化財に関して、そのような文化財がその機関の目録に記録されている場合には、輸入を禁止し、条約の締約国である原産国の要請に基づいて、原産国への文化財の回復及び返還について適当な手段をとる義務を負うことを定めている(第 7 条)。

「文化財不法移転等禁止条約」は遡及効を持たず、条約採択後に行われた不法取引に関してのみ適用されるため、旧植民地から宗主国への文化遺産の返還問題等を扱うために、ユネスコは「文化財の原産国への返還または不法な入手の場合における回復に関する政府間委員会」(ICPRCP)を設立した(1978 年)。

ICPRCP を通した文化財の原産国への返還交渉の例として、ギリシアとイギリス間の大英博物館に展示されているパンテオン・マーブルの懸案が良く知られているが、最近、紛争との関連からの文化財返還の成功例が増加している¹⁵⁾。例えば、湾岸戦争(1991 年)後のイラク政府が略奪したイスラム美術工芸品のクウェートへの返還、カンボジア戦争(1970 年-1991 年)後の、アンコール遺跡の仏像頭部のホノルル芸術アカデミーからの返還(2002 年)、アフガニスタン戦争(2001 年開始)からの戦禍を避け、スイスのブペンドルフ博物館に預けられていたアフガニスタンの民俗・考古学的文化財のカブール博物館への返還(2007 年)、1930 年代にイタリア占領下のエチオピアからローマに運ばれ、その後二国間交渉の過程を経て返還された世界遺産でもあるアクスムのオベリスク(2007 年)等である。

さらに、1970 年代になると、世界的な環境問題への関心の高まりのなか、世界遺産条約が採択された(1972 年)。この条約は、国境を越え、人類にとって共通の重要性を持つ文化的・自然的意義を意味する顕著な普遍的価値(OUV)を、世界遺産リスト登録の際の重要な基準の一つとすると同時に、人類の遺産を次世代に伝える責任を国際社会に訴えた。世界遺産条約は紛争中の遺産を保護することに特化した条約ではないが、世界遺産条約と紛争との関連に関して、危機遺産リストの運用が試みられる²⁾。

世界遺産条約においては、「国際記念物会議」(以下「ICOMOS」)の役割が注目される。ICOMOS は「第二回歴史的記念建造物に関する建築家・技術者の国際会議」(1964 年)によって設立された国際的な非政府組織で、世界遺産条約の諮問機関として、世界遺産登録に関する推薦書類の評価も行っている。1964 年のこの会議は、ヴェニス憲章を採択した事でも知られている¹⁶⁾。ヴェニス憲章は、記念建築物から周辺環境も含んだ都市環境まで保存対象を拡大すると共に、文化遺産の復原に関するオリジナルな部材と記録資料

に基づく保存の原則を定め、その後の修復された文化遺産の真正性の評価に大きな影響を与えた文書として知られているが、ヴェニス憲章が採択された文脈として、ワルシャワに代表される欧州各地で進行する第二次大戦後の歴史都市の戦災再建事業の経験が存在した。ソ連軍のポーランド侵攻、ドイツ軍による空爆、その後のワルシャワ市民蜂起などによって廃墟と化したワルシャワ歴史地区は、戦後まもなくポーランド人自身による考古学的再建によって蘇った。ワルシャワ歴史地区が 1980 年に世界遺産に登録された際には、復原された歴史地区の文化遺産としての真正性が議論の対象となり、世界遺産登録が危ぶまれた。しかし、最終的には、「人類の文化の発展に重要な影響を与えたもの」（登録基準 2）に加えて、市民蜂起や人為的災害からの復興という人々の営為の結果としての再建が、「顕著な普遍的価値を有する出来事に関連したもの」（登録基準 6）とみなされて、世界遺産登録を受けた経過がある。

一方で、人為的災害によって被災した文化遺産や歴史都市の保存・復興は、同時に人命が失われ、加害者が存在し、人々の記憶にも新しいため、考古学的遺跡を含む通常の文化遺産の保存とは異なる側面を持ち、ヴェニス憲章の保存原則はそのまま適用できない。このギャップを埋めるのが、ICOMOS が採択した「ドレスデン宣言」（1982 年）と考えられる。ドレスデンは、1945 年の連合軍による空爆で壊滅的な被害を受け、戦後、共産圏となった東ドイツの都市である。「ドレスデン宣言」は、ここで開催された「戦争によって破壊された記念物の再建に関するシンポジウム」で採択された。「ドレスデン宣言」は、戦争という特別な理由によって被災した歴史都市や文化遺産の再建や保存を、戦後の社会開発と一体と成す人々の記憶の再構築に関わる営為として位置付け、その行為を支えるものは、「文化遺産の精神的価値及びそれを知的かつ政治的に確認しようとする願い」（第 1 項）とされた。宣言は、その後の被災文化遺産の保存・復興理念の基礎を敷いたが、ドレスデンの完全な復興のためには、1990 年代の冷戦の終了を待たねばならなかった。

被災文化遺産の世界遺産登録にあたっては、被災していない他の可動文化財や文化遺産と組み合わせたり、文化的景観といった広域空間に含めたり、同類の文化遺産を集団で登録するなどの工夫がみられるが²⁾、関連する試みとして、第一次世界大戦 100 周年である 2014 年を視野に、フランスとベルギー政府は、フランスに向かって侵攻するドイツ軍と、カナダ、インド、南アフリカ等の兵士を含む英仏混成軍との激しい戦いの前線となり、大きな被害を受けた国境地域の旧戦場を、当時の英仏の植民地から集められた兵士たちの多文化な遺産も含めて、文化的景観として世界遺産に登録するための準備を共同で始めている¹⁸⁾。

本章では、紛争時の文化遺産保護と密接な関連のある文化財不法移転に関して、ユネスコの設立した ICPRCP がこの問題を取り扱う政府間の話し合いの場を提供してきたこと、世界遺産条約がその登録制度の活用によって被災文化遺産の価値を評価してきたこと、そして、世界遺産条約の諮問機関である ICOMOS が、その法規活動によって被災文化遺産の保存理念形成に重要な役割を果たしてきたことを明らかにした。

4. 冷戦後のハーグ条約及びその議定書と国際人道法・国際刑事法の進展

本章では、2 章で取り上げたハーグ条約及び同第一議定書と、3 章で考察した他の国際条約等や、関連のジュネーブ条約追加議定書等が、その後、特に冷戦後の世界情勢にどう対応し進展したかを、考察する。

第二次世界大戦後に国連でまとめられた、戦時の赤十字等人道活動に関する「ジュネーブ諸条約」（1949 年）は、ベトナム戦争（1960 年-1975 年）等の経験や、武力紛争の形態が多様化・複雑化したことを踏まえ、文民の保護、戦闘の手段及び方法の規制等について再考を要する必要に面した。その結果、ICRC の草稿をもとに作成・採択されたのが「ジュネーブ条約追加議定書」（1977 年）である。

「ジュネーブ条約第一追加議定書」は、傷病者、医療要員、医療機関等に与えられる保護を、文民や民用物にも拡大した。その第 52 条は、民用物は、攻撃または復讐の対象としてはならないとし、第 53 条では「国民の文化的または精神的遺産を構成する歴史的建造物、芸術品または礼拝所を対象とする敵対行為を行うこと、それらを軍事上の努力を支援するために利用したり、復讐の対象とすること」を禁止し、同様の規定が非国際的紛争を対象とする「ジュネーブ条約第二追加議定書」第 16 条にもみられるが「復讐の対象とすること」は禁止の対象として触れられていない。第 53 条には「1954 年ハーグ条約その他の関連する国際文書の規定の適用を妨げることなく」という但し書きがついている。さらに、第 85 条 3 項は、条項の違反行為の防止について定め、「明確に認められている歴史的建造物、芸術品又は礼拝所であって、国民の文化的又は精神的遺産を構成し、かつ、特別の取り決め（例えば、権限のある国際機関の枠内におけるもの）によって特別の保護が与えられている物について、攻撃の対象とし、その結果が広範な破壊を引き起こすこ

と」を違反行為とし、これは、世界遺産登録などの取り決めを含むと解釈されている¹¹⁾。

また、「追加第一議定書」は、第 5 章で特別保護下の地域と場所を扱っており、第 59 条では、紛争当事者が無防備地区を攻撃することを禁止し、紛争当事者の適当な当局は、軍隊が抵触している地帯の付近又はその中にある居住地区であって、敵対する紛争当事者による占領に対して開放されるものを、無防備地区として宣言することができるとし、その条件として、戦闘要員、移動可能な兵器・軍用設備が撤去されていること、固定の軍用施設・建物がある場合は、敵対目的に使用しないこと、当局または住民により敵対行為がなされないこと、軍事行動を支援する活動を行わないこと、があげられている。

90 年代になると、ベルリンの壁の崩壊(1989 年)によって冷戦が終了し、ソビエト連邦が解体する過程で、ユーゴスラビア戦争(1991 年-1995 年)がおこり、文化遺産がその象徴的な価値のために意図的な攻撃の対象となった。特に、ヨーロッパの文化遺産の傑作とされる世界遺産ドブロブニク歴史地区への旧ユーゴスラビア軍による攻撃(1991 年)や、オスマン・トルコ帝国の建築家によって作られたモスター橋のクロアチア軍による攻撃による破壊(1993 年)は、人々に大きな衝撃を与えた。その後、国連の安全保障理事会決議(1993 年)によって「1991 年以後旧ユーゴスラヴィアの領域内で行われた国際人道法に対する重大な違反について責任を有する者の訴追のための国際裁判所」(ICTY)が設立された。ICTY 規定第 3 条 d 項は「宗教、慈善、教育、芸術や科学、歴史的記念物や芸術・科学の作品のための機関の欧州、破壊、または意図的な破壊」が戦争に関する法律や慣習法を破ったこととなると定め、ICTY はこの規定を適用し、「世界遺産条約」、「ハーグ条約」、「ジュネーブ条約追加議定書」を参照しつつ、旧ユーゴスラビア軍の兵士や将軍に対して、紛争中の文化遺産に対する意図的な破壊について有罪の判決を下している¹²⁾。

また、1998 年には「国際刑事裁判所 (ICC) に関するローマ規定」(以下「ローマ規定」)が採択された。国家間の法律的紛争を対象とする国際司法裁判所とは異なり、ICC の管轄は個人の刑事責任であり、集団殺害犯罪、人道に対する犯罪、戦争犯罪等を対象としている。ローマ規定第 8 条によると、文化遺産に対する攻撃は戦争犯罪を構成する。また、2001 年に設立された「カンボジア特別法廷」(ECCC)は、設立規定第 7 条で、1975 年から 1979 年の間の紛争中になされた文化財の破壊に関して扱うこととしている。

このような情勢を受け、国際社会はユネスコに対し、紛争時における文化遺産保護の国際的枠組みの強化を要請し、それを受けて「ハーグ条約」の見直しが始まり、条約を補完・拡充する第二議定書が採択された(1999 年)。また世界遺産条約等の保護対象文化遺産についても、強化保護措置が可能な議定書運用指針が作成され、連携運用の可能性が高まった。第一議定書による厳格で運用が困難な「特別保護」よりも、他のユネスコ文化遺産関連条約と連携して実質的な保護が可能な「強化保護」措置が達成されたことは大きい。ハーグ条約第二議定書は、議定書が非国際的な性格の紛争にも適用されることを規定し(第 22 条)、強化保護に関しては、締約国のみならず、ブルーシールド国際委員会(以下「ICBS」)や文化遺産に関する他の非政府組織も、政府間委員会に対して勧告ができると規定した(第 11 条)。ブルーシールドは、ハーグ条約第 16 条の定める特殊標章の名前でもあるが、ICA、ICOM、ICOMOS、IFLA という国際的な非政府組織が、紛争時及び自然災害時における文化遺産保護のために結束して活動することを目的に設立された組織の名前でもある(1996 年)⁸⁾。ICBS は、各国における国内委員会の設立を奨励し、その活動の調整を行っている。

さらに、タリバンによるバミヤン峡谷の仏陀像の破壊(2001 年)は、この問題の重要性に対する国際社会の関心を喚起し、ユネスコは「文化遺産の意図的な破壊防止に関する宣言」を採択した(2003 年)。宣言前文は、文化遺産は、文化的同一性及び社会的まとまりの要素であり、その意図的な破壊は人間の尊厳や人権に否定的な結果をもたらすと述べている。この宣言は、ハーグ条約やその議定書にある文化遺産が人類にとっての最重要性を持つかどうかという制限は行わず、人々の全ての文化遺産及びそれに関連する自然遺産に対する平時、そして国際的・非国際的紛争時、及び占領下における意図的な破壊、又は、そのような破壊を意図的に防止しないことに対する各国の責任を規定している。特に後者については、文化遺産の意図的な破壊を行った、又は、命令した人物に関して、各国が効果的な制裁を定める必要性を定めている。

以上の考察により、紛争中の文化遺産攻撃を禁止する国際人道法「ジュネーブ条約追加議定書」や「ハーグ条約」の規定にも関わらず、国際社会が、90 年代の多民族国家解体過程で起きた内戦中の民族の文化的同一性を表現する文化遺産に対する攻撃を防ぐことができなかった反省に基づき、一方で冷戦終了後に可能となった国際刑事法・刑事裁判所設立の進展等が並行して実現し、ハーグ条約第二議定書の作成・採択に至ったこと、そして、ハーグ条約第二議定書は、国際的非政府組織のコンソーシアムである ICBS に、紛争時や自然災害時の国際的な文化遺産保護に関して重要な役割を与えていることが明らかとなった。

表 1 紛争と文化遺産保護に関する国際法規形成の歴史

年	紛争中の文化遺産に関する主要国際法規及び国際人道法	文化に関するユネスコの国際法規	その他関連文書と出来事
1861			南北戦争(1861-1865)
1863	戦争における合衆国軍隊の統治に関する指令(リエバー・コード)		赤十字国際委員会(ICRC)の前身である 5 人委員会の設立
1864	陸戦におけるジュネーブ条約(第一回赤十字条約、後のジュネーブ第一条約)		
1870			普仏戦争(1870-1981)
1874	陸戦の法規と慣習に関する国際規則案		
1899	ジュネーブ条約の原則を海戦に適用する条約(後のジュネーブ第二条約) 陸戦の法規と慣例に関する条約と付属書		
1906	1864 年ジュネーブ条約の改定(第二回赤十字条約)		
1907	陸戦の法規と慣例に関する条約と付属書の改定(ハーグ陸戦条約)		
1914			第一次世界大戦(1914-1918)
1919	ベルサイユ講和条約(略奪された芸術品の返還についての規定)		国際連盟設立(1920)
1923	航空戦に関するハーグ規則案		
1926			国際博物館事務所(IMO)の設立
1927			国際図書館連盟(IFLA)の設立
1929	1906 年のジュネーブ条約の改定(第三回赤十字条約)―捕虜の待遇に関するジュネーブ条約(後のジュネーブ第三条約)		
1931			アテネ憲章
1935	芸術上及び科学上の施設ならびに歴史的記念物保護条約(レーリッヒ・バクト)		
1938	戦時における歴史的建造物及び芸術品保護の国際条約及び施行規則(IMO 草案)		
1939			第二次世界大戦(1939-1945)
1943	被占領地域における略奪行為に対する連合国宣言(ロンドン宣言)		
1945			ユネスコ創設(設置は 1946 年)
1946			国際博物館会議(ICOM)の創設
1948			国際文書館評議会(ICA)の創設 人権に関する世界宣言
1949	ジュネーブ諸条約―第一条約(陸戦条約)、第二条約(海戦条約)、第三条約(捕虜条約)、第四条約(文民条約)		
1950			朝鮮戦争(1950-1953)
1954		紛争時における文化財保護に関する条約及び第一議定書(ハーグ条約)	
1960			ヴェトナム戦争(1960-1975)
1962			国際文化財保存修復研究センター(ICROM)の創設
1964			ヴェニス憲章
1965			国際記念物遺跡会議(ICOMOS)の創設
1966			世界人権規約
1970		文化財の不法な輸入、輸出及び所有権の移転を禁止し及び防止する手段に関する条約	
1972		世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約(世界遺産条約)	世界環境会議(ストックホルム)
1975			カンボジア内戦(1975-1990)
1977	戦時における文民の保護に関するジュネーブ条約第一・第二議定書		
1982			ドレスデン憲章
1989			ベルリンの壁の崩壊による冷戦の終了
1991			ユーゴスラヴィア戦争(1991-1995) 湾岸戦争
1998			国際刑事裁判所ローマ規定
1999		ハーグ条約第二議定書	
2001		水中文化遺産保護条約	アフガニスタンバミヤンの仏陀の破壊 9.11 ニューヨーク WTC テロ
2003		文化遺産の意図的な破壊防止に関する宣言 無形文化遺産保護条約	イラク戦争
2005	ジュネーブ諸条約第三議定書	文化的表現における多様性の保護及び促進に関する条約	

5. まとめ

文化遺産の防災のうえで、武力紛争による被害はしばしば自然災害を大きく超え、近代においては核爆弾など兵器性能の向上と戦争の世界規模への拡大で、文化遺産保護のための国際規範形成は近代国際社会の重要な課題であり続けた。本論文ではまず、近代の武力紛争時の文化遺産保護に関する国際法規が、戦争紛争を重ねる度に整備されてきた交戦法規を定めるハーグ法と、人道法規を重視するジュネーブ法の両方に関連しつつ、国際人道法の一環として前進し、第二次大戦後ユネスコ・ハーグ条約を生んだことを明らかにした。また、国際的非政府組織が専門的な知見と中立性を生かして作成した種々の国際法規や文書が、多国間国際条約起草に重要な役割を果たし、これら組織がその運用面でも活発な活動を行ってきたことを示した。このような流れの中で、冷戦終了後の紛争時文化遺産保護の国際規範の到達点とも言うべき、ハーグ条約第二議定書とその運用指針等の成立背景として、紛争時の文民保護と文化遺産及び無防備地区の保護を定める国際人道法、関連のユネスコ文化遺産関連諸条約との運用上の連携、そして国際刑事裁判所の設立に象徴される国際刑法の進展、といった諸条件が存在したことを新たに明らかにし、国際規範形成の全体像を解明した。

参考文献

- 1) 松浦晃一郎：世界遺産 ユネスコ事務局長は訴える, 講談社, 2008 年.
- 2) 高橋暁: 文化遺産危機管理とユネスコ国際条約の統合的運用に関する 研究, 1954 年ハーグ条約, 1970 年文化財不法輸出入等禁止条約, 1972 年世界遺産条約を中心に, 日本建築学会計画系論文集, 第 642 号, pp.1945-1950, 2009 年 8 月.
- 3) 高橋暁: 武力紛争の際の文化財の保護に慰安する条約第二議定書運用指針作成に関する考察, 日本建築学会計画系論文集, 第 653 号, 2010 年 7 月掲載予定.
- 4) 河野靖: 文化遺産の保存と国際協力, 風響社, 1995 年.
- 5) 可児英里子: 「武力紛争の際の文化財保護のための条約 (1954 年ハーグ条約)」の考察 1999 年第二議定書作成の経緯, 外務省調査月報, 2002 年第 3 号.
- 6) 平賀あまな, 斉藤英俊: 「武力紛争の際の文化財保護のための条約 (1954 年ハーグ条約)」設立の経緯と日本の関与 国際社会における文化財保護と日本 その 1, 日本建築学会計画系論文集 第 588 号, pp. 195-201, 2005 年 2 月, 及び, 「武力紛争の際の文化財保護のための条約 (1954 年ハーグ条約)」設立過程の議論に見られる日本の役割 国際社会における文化財保護と日本 その 2, 日本建築学会計画系論文集, 第 608 号, pp. 211-218, 2006 年 10 月.
- 7) 藤岡真理子, 平賀あまな, 斉藤英俊: 1954 年ハーグ条約に基づく履行状況報告書とその内容 「武力紛争の際の文化財保護のための条約」の履行状況とその課題 その 1, 日本建築学会計画系論文集 第 626 号, pp. 897-903, 2008 年 4 月, 及び, 1954 年ハーグ条約の定める軍隊の組織, 規則, 命令等に関する規定の履行状況 「武力紛争の際の文化財保護に関する条約」の履行状況とその課題 その 2, 日本建築学会計画系論文集 第 629 号, pp. 1657-1664, 2008 年 7 月.
- 8) 坂本博: 文化の赤十字 ブルーシールドの現状と課題, レファレンス, 2008 年 11 月.
- 9) Patrick J. Boyan: Review of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, CLT-93/WS/12, UNESCO, 1993.
- 10) Francesco Francioni: A Dynamic Evolution of Concept and Scope: From Cultural Property to Cultural Heritage, Standard-setting in UNESCO, Volume I, UNESCO, 2007.
- 11) Roger O'Keefe: The Protection of Cultural Property in Armed Conflict, Cambridge, 2006.
- 12) Jiri Toman : The Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, UNESCO, 1996 and Cultural Property in War Improvement in Protection, UNESCO, 2009.
- 13) UNESCO: 35C/Resolution 41, UNESCO, 2009.
- 14) UNESCO, Information on the Implementation of the Convention for the Protection of Cultural Property in Case of Armed Conflict, the Hague 1954, Paris, 1962, 1967, 1970, 1979, 1984, 1989, 1995, 2005.
- 15) UNESCO, Report by the Intergovernmental Committee for Promoting the Return of Cultural Property to its Countries of Origin or its Restitution in Case of Illicit Appropriation on its Activities, Paris, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2001.
- 16) 益田兼房: ヴェニス憲章解題, 建築雑誌, Vol. 108, No. 1346, pp. 28-29, 1993.8.
- 17) ICOMOS, Evaluation of the Nomination Dossier on the Baroque Ensemble of Dresden (No 533) , ICOMOS, 1990.
- 18) Flanders Fields Museum: Catalogue of the Exhibition « Man, Culture, War », Multicultural Aspects of the First World War, Belgium, 2008.